



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE SECONDA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Aldo CARRATO	- Presidente
Giuseppe TEDESCO	- Consigliere
Cesare TRAPUZZANO	- Rel. Consigliere
Francesco CORTESI	- Consigliere
Cristina AMATO	- Consigliere

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso (iscritto al N.R.G. 23558/2022) proposto dal:

Comune di JESI (C.F.: 00135880425), in persona del Sindaco *pro*
– *tempore*, rappresentato e difeso, in forza di decreto sindacale n.
58 del 18 luglio 2022 e di determinazione dirigenziale n. 1010 del
22 luglio 2022, giusta procura in calce al ricorso, dall'Avv. [REDACTED]
[REDACTED] con domicilio digitale eletto presso l'indirizzo PEC del
difensore;

- ricorrente -

contro

[REDACTED] S.r.l. (C.F.: [REDACTED]) in persona
del suo legale rappresentante *pro* – *tempore*;

- intimata -

avverso la sentenza del Tribunale di Ancona n. 689/2022,
pubblicata il 24 maggio 2022;

udita la relazione della causa svolta nella camera di
consiglio del 9 dicembre 2025 dal Consigliere relatore Cesare
Trapuzzano.

R.G.N. 23558/22

C.C. 9/12/2025

Sanzioni
amministrative –
Ingresso in ZTL fuori
degli orari autorizzati
– Contestazione atto
presupposto –
Legittimità della
disapplicazione



FATTI DI CAUSA

1.- Con ricorso proposto ai sensi degli artt. 204-*bis* del c.d.s. e 7 del d.lgs. n. 150/2011, la società "██████████ S.r.l. proponeva opposizione, davanti al Giudice di Pace di Jesi, avverso 21 verbali di accertamento dell'infrazione di cui all'art. 7, commi 9 e 14, del c.d.s., per aver fatto accesso e circolato nella zona a traffico limitato denominata "██████████ del Comune di Jesi, con accesso dal varco elettrico di porta ██████████ prima delle ore 7:00, senza rispettare i limiti dell'autorizzazione rilasciata per carico e scarico merci nelle fasce orarie comprese tra le ore 7:00 – 10:30 e le ore 15:30 – 17:00, nel periodo compreso tra il 6 marzo e il 26 maggio 2018, verbali emessi dalla Polizia municipale del medesimo Comune nei confronti della società istante, quale "locataria in leasing" del veicolo targato ██████████ di proprietà della ██████ S.r.l.

Al riguardo, l'opponente, tra l'altro, deduceva: - che l'autorizzazione così come rilasciata non rispondeva alle sue richieste ed esigenze lavorative, essendo l'accesso nella ZTL in questione funzionale alla consegna ad un cliente (*recte* il gestore del ██████████ dei propri prodotti dolciari; - che era evidente che quest'ultimo avesse bisogno della merce in orario antecedente a quella autorizzata, considerata l'ora di apertura del locale, e quindi almeno un quarto d'ora prima delle ore 7:00; - che il regolamento comunale per la concessione delle autorizzazioni di transito e/o sosta nelle zone a traffico limitato era alquanto discriminatorio, poiché prevedeva, per la zona "██████████ un orario di accesso corrispondente a quello poi autorizzato mentre, per altre aree del territorio comunale, indicava, senza motivazione



alcuna, un differente orario di accesso, ben più flessibile, come quello relativo all'accesso in [REDACTED] che costituiva una sorta di prosecuzione di via [REDACTED] dalle ore 00:00 alle ore 9:30, come da permesso che la medesima ricorrente aveva ottenuto per rifornire il gestore di altro bar situato in tale zona della città.

Si costituiva in giudizio il Comune di Jesi, il quale contestava le deduzioni di parte avversa e chiedeva che l'opposizione fosse respinta.

Quindi, il Giudice di Pace adito, con sentenza n. 153/2019, depositata il 25 marzo 2019, accoglieva l'opposizione e, per l'effetto, annullava i verbali impugnati, ritenendo che la ricorrente fosse locataria sulla base di un contratto di noleggio senza conducente stipulato con la società proprietaria del veicolo, con la conseguente prospettata esclusione della sua responsabilità solidale.

2.- Proponeva appello avverso la pronuncia di prime cure il Comune di Jesi, il quale lamentava che la locataria sulla scorta di un contratto di noleggio senza conducente fosse responsabile solidale in ordine alle contravvenzioni elevate dalla Polizia municipale.

Si costituiva nel giudizio d'appello la società "[REDACTED] S.r.l., la quale resisteva al gravame e reiterava le ulteriori censure già sollevate nel giudizio di prime cure.

Decidendo sul gravame interposto, il Tribunale di Ancona, con la sentenza di cui in epigrafe, in parziale riforma della pronuncia impugnata, accoglieva l'opposizione spiegata sotto altro profilo.



A sostegno dell'adottata pronuncia il Tribunale rilevava per quanto di interesse in questa sede: *a)* che le censure formulate inducevano a compiere un sindacato incidentale di legittimità del provvedimento sulla cui base erano stati elevati i verbali impugnati, al fine di un'eventuale disapplicazione dell'atto amministrativo presupposto; *b)* che espressamente l'opponente, sin dal giudizio di primo grado, aveva dedotto il carattere discriminatorio del regolamento municipale, nella parte in cui disciplinava orari diversi per lo svolgimento dell'attività di carico e scarico della merce in zone simili della città, senza alcuna valida giustificazione; *c)* che la mancata previsione di un regime unico di accesso, per tutte le zone della città aventi connotazioni simili, aveva causato delle evidenti irragionevoli disparità di trattamento almeno per chi, come l'appellata, necessitasse di una determinata autorizzazione per effettuare l'attività di carico e scarico, consentendo ad alcuni e in alcune zone di accedere anche prima delle ore 7:00 e precludendo, per contro, ad altri, seppure esercenti la stessa attività, di farlo in forme funzionali alle attività stesse, soprattutto se inerenti a prodotti destinati al consumo alimentare; *d)* che, infatti, la società appellata doveva consegnare prodotti dolciari per la prima colazione al [REDACTED] per un orario presumibilmente antecedente alle ore 7:00, essendo di comune conoscenza che i clienti si rechino a far colazione al bar anche prima di tale orario e che, ad ogni buon conto, il gestore del bar dovesse avere anche il tempo materiale per sistemare i prodotti consegnati, il che era inibito, nel caso di specie, dalla mancanza di autorizzazione e, prima ancora, da un regolamento che tanto precludeva; *e)* che il Comune, non solo non aveva offerto nel



regolamento una ragionevole giustificazione di tale differente disciplina, ma non aveva neppure inteso fornire alcuna argomentazione in proposito nel corso dei due gradi di giudizio, salvo soltanto, in sede di precisazione delle conclusioni, richiamare un generico riferimento all'ubicazione, dimensione della via, al traffico veicolare e all'esistenza di scuole, edifici pubblici, imprese, ecc.

3.- Avverso la sentenza d'appello ha proposto ricorso per cassazione, affidato a due motivi, il Comune di Jesi.

É rimasta intimata la società " [REDACTED] S.r.l.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1.- Con il primo motivo il ricorrente denuncia, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 4, c.p.c., la violazione e falsa applicazione dell'art. 112 c.p.c., in relazione agli artt. 4 e 5 della legge n. 2248/1865, per avere il Tribunale, in funzione di giudice d'appello, disapplicato il regolamento comunale relativamente alla disciplina delle ZTL, sebbene tale disapplicazione non fosse stata richiesta dalla società opponente.

Osserva, ancora, il ricorrente che la sindacabilità del giudice ordinario in ordine ad un atto amministrativo, ai fini della sua disapplicazione se illegittimo, sarebbe stata limitata all'ipotesi di lesione di un diritto soggettivo, senza che il G.O. potesse estendere il controllo, attinente al merito, circa l'idoneità delle scelte dell'Amministrazione stessa quanto alla realizzazione degli scopi contemplati dalla legge.

1.1.- Il motivo è infondato.



Si evidenzia, infatti, che sin dall'opposizione introduttiva del giudizio di primo grado la società "██████████ S.r.l. aveva dedotto che il regolamento comunale per la concessione delle autorizzazioni di transito e/o sosta nelle zone a traffico limitato era alquanto discriminatorio, poiché prevedeva, per la zona "██████████ un orario di accesso corrispondente a quello poi autorizzato mentre, per altre aree del territorio comunale, indicava, senza motivazione alcuna, un differente orario di accesso, ben più flessibile, come quello relativo all'accesso in ██████████ che costituiva una sorta di prosecuzione di via ██████████ dalle ore 00:00 alle ore 9:30, come da permesso che la medesima ricorrente aveva ottenuto per rifornire il gestore di altro bar situato in tale zona della città.

E ne aveva chiesto espressamente la disapplicazione (come riconosciuto dallo stesso ricorrente nel corpo dell'atto introduttivo del giudizio di legittimità, a pag. 5).

D'altronde, il giudice ordinario, nel giudizio di opposizione avverso ordinanza-ingiunzione irrogativa di sanzione pecuniaria amministrativa, può sindacare sotto il profilo della legittimità, al fine della sua eventuale disapplicazione, il provvedimento cosiddetto presupposto, e cioè quello integrativo della norma la cui violazione è stata posta a fondamento di detta sanzione (Cass. Sez. 2, Sentenza n. 1742 del 24/01/2013; cfr. anche Cass. Sez. 6-2, Ordinanza n. 22793 del 27/10/2014).

E non vi è dubbio che il regolamento che individuava le fasce orarie di accesso nella ZTL costituisse il presupposto delle sanzioni irrogate (appunto per l'ingresso nella zona "██████████ in orario diverso da quello stabilito nelle fasce orarie di cui al



regolamento), fondando la soggezione del privato ad obblighi, positivi o negativi, per la cui inosservanza sono state comminate le sanzioni (Cass. Sez. 1, Sentenza n. 12679 del 29/05/2009; Sez. U, Sentenza n. 22518 del 20/10/2006; Sez. U, Sentenza n. 6627 del 29/04/2003; Sez. U, Sentenza n. 12868 del 02/12/1992).

Il che consentiva al giudice chiamato a pronunciare sull'opposizione contro l'irrogazione di sanzioni amministrative di conoscere *incidenter tantum* della conformità a legge del provvedimento presupposto.

2.- Con il secondo motivo il ricorrente prospetta, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., la violazione e falsa applicazione degli artt. 4 e 5 della legge n. 2248/1865, in relazione all'art. 3 della legge n. 241/1990, per avere il Tribunale, in funzione di giudice d'appello, ritenuto che il regolamento comunale ledesse diritti soggettivi della società opponente mentre, in realtà, l'utenza della strada sarebbe stata sottoposta alla disciplina della pubblica amministrazione, per cui la posizione dei circolanti rispetto all'atto di esplicazione di essa avrebbe rivestito il rango di un mero interesse legittimo, con l'effetto che i provvedimenti limitativi della circolazione stradale, quali espressioni di scelte ampiamente discrezionali, non sarebbero stati sindacabili in sede giurisdizionale, se non per manifesta illogicità e irragionevolezza.

Oietta il ricorrente che la disciplina degli orari per l'accesso alla ZTL "██████████" sarebbe stata rinvenibile in una serie di delibere sottese al regolamento e che, per la diversa natura delle zone interessate, una disciplina unica di accesso sarebbe stata



impossibile, con la conseguente esclusione di alcuna ingiustificata disparità di trattamento, senza che fosse necessaria una specifica motivazione di tali differenze.

2.1.– Anche questo motivo è infondato.

Infatti, nel giudizio di opposizione a sanzione amministrativa, è devoluto al giudice ordinario anche il sindacato di legittimità del provvedimento amministrativo presupposto, al fine della sua eventuale disapplicazione, e, quando venga prospettato un eccesso di potere, tale controllo – sebbene non possa tradursi in una indebita ingerenza nel merito delle scelte operate dall'Amministrazione – può spingersi fino a verificare la rispondenza delle finalità perseguite dall'amministrazione con quelle indicate dalla legge, nei limiti in cui il difetto di rispondenza incida sulla legittimità del provvedimento (Cass. Sez. 2, Ordinanza n. 21315 del 25/07/2025).

Questo è proprio quanto avvenuto nel caso di specie, avendo il giudice d'appello escluso che la diversa individuazione delle fasce orarie degli ingressi nelle ZTL fosse riconducibile ad una giustificazione ragionevole, tanto da incidere sulla lesione del diritto soggettivo della società "██████████ S.r.l. in ordine all'utile (*recte* tempestiva) consegna dei prodotti dolciari presso il destinatario indicato, nonostante l'autorizzazione all'accesso fosse stata richiesta per orari diversi (e utili allo scopo) rispetto a quelli accordati (Cass. Sez. 3, Sentenza n. 14820 del 15/11/2000; Sez. 1, Sentenza n. 1061 del 12/02/1996; Sez. U, Sentenza n. 402 del 15/01/1992; Sez. 1, Sentenza n. 1085 del 22/02/1986; Sez. 1, Sentenza n. 6219 del



09/12/1985; Sez. U, Sentenza n. 2645 del 22/04/1985; Sez. U, Sentenza n. 6348 del 04/12/1984).

3.- In conseguenza delle argomentazioni esposte, il ricorso deve essere respinto.

Non vi è luogo a provvedere sulle spese e compensi di lite, poiché la controparte del soccombente è rimasta intimata.

Sussistono i presupposti processuali per il versamento - ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 -, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per l'impugnazione, se dovuto.

P. Q. M.

La Corte Suprema di Cassazione
rigetta il ricorso.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-*bis* dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Seconda Sezione civile, in data 9 dicembre 2025.

Il Presidente
Aldo Carrato

